

Sara Latorre Tomás
Coordinadora

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados



2015

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Sara Latorre. (Coordinadora)

Serie Territorios en Debate. N° 3

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales
del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

Director de la
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-312-7

Depósito legal: 005383 Derechos de autor: 047373

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



Contenido

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate	
<i>Sara Latorre Tomás</i>	15
¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo vs. Ambiente	
<i>Marcelino Chumpi</i>	57
Transformaciones y desafíos en la explotación minera	
<i>David Acurio Páez</i>	81
La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?	
<i>Pablo Andrade A.</i>	101
Renta extractiva y territorialización de la política pública	
<i>Pablo José Iturralde Ruiz / Sofía Jarrín Hidalgo</i>	121

Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco? <i>Paola Romero D. / Pablo Fajardo</i>	145
Cuando el dilema es otro <i>Edwin Miño</i>	169
Sistematización del taller sobre extractivismo y ambiente <i>Sara Latorre</i>	181
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	185



Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco?

Paola Romero D.¹ / Pablo Fajardo

El desarrollo territorial y la descentralización son conceptos estrechamente vinculados entre sí, mismos que enfrentan desafíos permanentes muchas veces derivados de los procesos políticos y del crecimiento económico. Para alcanzar un desarrollo sostenible del territorio se requiere que las autoridades locales tengan la capacidad de plantear y trabajar por objetivos basados en los anhelos y las necesidades de su población y el entorno; para lograrlo requieren contar con las competencias que los faculten a generar procesos de transformación que aporten significativamente a la calidad de vida en su territorio.

La Constitución de la República del año 2008 logró un significativo avance hacia la descentralización del Estado, pero ¿es suficiente? El desarrollo territorial impulsado desde los gobiernos locales es un proceso que en general requiere de capacidad institucional, organización, voluntad y responsabilidad. Al tratarse del desarrollo local de los territorios que soportan la actividad extractiva –petrolera y minera– y los impactos negativos que ésta genera, el proceso de descentralización

1 Abogada de la Unión de Afectados por las Operaciones Petroleras de Texaco-UDAPT.

debe abordarse inclusive con más responsabilidad y desde una óptica aún más rigurosa.

La operación petrolera de Chevron-Texaco en el Ecuador marcó la más importante enseñanza en materia de regulación, control y seguimiento ambiental: mientras más lejana y débil sea la autoridad de control, más vulnerables son los derechos de las personas y la naturaleza. La ausencia de un gobierno cercano permitió que se lleve a cabo una operación irresponsable y nociva, y en consecuencia debieron transcurrir décadas para que la compañía sea formalmente responsabilizada por sus actos en sede judicial; siguen transcurriendo los años sin que se logre aún el pago para la remediación efectiva de los derechos violados. Una institucionalidad fuerte y cercana, y un real proceso de gobernanza, son medios que podrían haber mitigado gran parte de estos daños. Hoy, son estos mismos medios los que pueden impedir que este tipo de desastres ambientales se repitan.

En la actualidad, el nivel autónomo descentralizado es el llamado a liderar el desarrollo del territorio. El rol que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben cumplir para garantizar los derechos a un medio ambiente sano y la protección de los ecosistemas es fundamental, y debe ser asumido por las autoridades locales con conciencia histórica y responsabilidad. Tratándose de territorios en los que se llevan a cabo actividades extractivas, es aún más importante contar con gobiernos autónomos descentralizados robustos, preparados para mitigar la amenaza de los impactos que generan estas actividades, los cuales pueden ser profundamente perjudiciales para la vida humana y natural.

Sin embargo, el rol de los GAD en relación al control y seguimiento de las actividades extractivas debe tomar en cuenta que dichas actividades son consideradas estratégicas para el Estado, por lo que existe concurrencia en el ejercicio de las competencias con el Gobierno central. La coordinación entre las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno, que se hace necesaria a partir de esta concurrencia, debe perseguir la consecución de los objetivos nacionales del desarrollo y a la vez, generar un aporte significativo para el desarrollo sostenible

del territorio. En este sentido, la pregunta que nos planteamos es ¿cómo lograr que la actividad productiva más importante de la economía ecuatoriana sea también el motor del desarrollo territorial, bajo principios de respeto, solidaridad y equidad?

El presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de descentralización del Estado, particularmente en el ámbito ambiental, con la finalidad de delinear la problemática que enfrentamos los ecuatorianos en materia de control y seguimiento de las actividades extractivas. La responsabilidad que tenemos en relación a la adecuada inversión de los recursos petroleros y mineros, por su naturaleza finitos, nos guiará en el análisis, de la mano con los preceptos constitucionales del desarrollo sustentable, social y ambientalmente responsable, y la protección de los derechos de la naturaleza.

Nuestra postura representa los años de lucha de las poblaciones campesinas e indígenas en contra de la petrolera Chevron-Texaco como víctimas directas de sus irresponsables prácticas ambientales y empresariales. Esta lucha histórica busca resarcir los daños ocasionados por una explotación petrolera abusiva, remediar los derechos vulnerados desde hace más de cinco décadas, y contribuir a la generación de conciencia nacional y global para impedir que la historia del Caso Chevron-Texaco se repita.

La descentralización de la competencia ambiental: un mito o un reto

El modelo de autonomías y descentralización del Estado, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, busca lograr un desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, corrigiendo los desequilibrios históricos que aun en la actualidad caracterizan al territorio ecuatoriano. En tal sentido, la Carta Magna enuncia taxativamente las competencias exclusivas que le corresponden a cada nivel de gobierno, aclarando que su ejercicio no excluirá el ejercicio concurrente

de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno².

En el caso de los GAD provinciales, el numeral 4 del artículo 263 de la Constitución, en concordancia con el literal d) del artículo 42 del COOTAD, determinan como una de sus competencias exclusivas la gestión ambiental provincial. El alcance de dicha competencia se recoge en el artículo 136 del COOTAD que determina en su parte pertinente:

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.

El COOTAD, en su artículo 125, denomina a las competencias exclusivas de los GAD como “Nuevas Competencias Constitucionales” y determina que su asunción será progresiva. Sin duda, es de fundamental importancia que la Asamblea Constituyente de Montecristi haya otorgado por primera vez un rango constitucional a la determinación de las competencias de cada nivel de gobierno, y que haya quedado claramente estipulado que la gestión ambiental provincial es una competencia exclusiva de los GAD provinciales. No obstante, se debe recordar que los esfuerzos nacionales de la gestión ambiental descentralizada son anteriores a la actual Carta Magna pues la Ley de Gestión Ambiental y el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS) ya regulaban con anterioridad el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental e incluso “el MAE junto con las asociaciones de los gobiernos provinciales (CONCOPE, actualmente CONGOPE), municipios (AME) y juntas parroquiales rurales (CONAJUPARE), definieron una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno que se plasmó en el Acuerdo 106 (MAE.

2 Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 260.

04.09.2006)” (López, 2008: 4). A pesar de ello, son pocos los casos en los que se ha logrado una transferencia exitosa de la competencia desde el MAE a los GAD provinciales, y menos aún en las circunscripciones territoriales en donde se llevan a cabo actividades extractivas.

La demora en la transferencia de esta competencia se debe a que, en general, el proceso de descentralización a nivel nacional ha enfrentado problemas de orden administrativo, económico y hasta político, que han impedido que los GAD asuman las competencias que determina la Constitución. En respuesta a esta situación, en el mes de noviembre de 2014 el Consejo Nacional de Competencias (CNC) expidió la Resolución No. 005-CNC-2014³ (en adelante, la “Resolución”) mediante la cual ordena a los gobiernos autónomos descentralizados que asuman la competencia de gestión ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial. Dicha Resolución rige tanto para el gobierno central como para los GAD aclarando el alcance de las funciones y atribuciones de la competencia de gestión ambiental para cada nivel de gobierno.

Si bien, la Resolución del CNC podría aportar al proceso de descentralización de la competencia ambiental con directrices más claras y normalizadas, nos genera incertidumbre la Disposición Transitoria que establece que los GAD provinciales deberán acreditarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) en un plazo de seis meses, con la asistencia técnica del MAE y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). En el mismo sentido, nos llama la atención la última reforma del TULAS⁴ que dispuso que los GAD provinciales, metropolitanos y municipales tengan la obligación de acreditarse como

3 La Resolución No. 0005-CNC-2014 fue publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 415 del 13 de enero de 2015.

4 La última reforma del TULAS se produjo por la expedición del Acuerdo Ministerial No. 028, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 270 del 13 de febrero de 2015.

autoridades ambientales de aplicación responsable ante el SUMA⁵ y establece los requisitos que deben cumplir para ello⁶:

Parecería que tanto el CNC como el MAE pretenden lograr en medio año lo que no ha sido posible conseguir en más de una década. La Resolución y la reforma del TULAS no plantean una solución real a la falta de capacidad operativa de los GAD para asumir la competencia. En su lugar, la Resolución del CNC establece en su artículo 23 que el gobierno central y los GAD “podrán coordinar acciones para contribuir al financiamiento y el ejercicio efectivo de la competencia” (el subrayado es nuestro), lo que claramente se contrapone al artículo 105 del COO-TAD que determina que la transferencia de las competencias se debe llevar a cabo en conjunto con la transferencia de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos por parte del gobierno central. Por su parte, la reforma del TULAS detalla todos los requisitos que los GAD deben cumplir para asumir, obligatoriamente, la competencia ambiental, sin siquiera hacer mención a los recursos que el MAE debería transferir para que esto suceda.

Este no es un conflicto solamente de naturaleza jurídica pues en la práctica los GAD provinciales no tendrán la capacidad de asumir la competencia ambiental, tal y como se establece en las dos citadas normas, menos aún en el plazo de seis meses. Es fundamental tener en cuenta que si los GAD no cuentan con la capacidad operativa suficiente para ejercer las competencias que les corresponde, el modelo de descentralización no es más que una expectativa. Si se pretende entregar competencias a los gobiernos locales esperando que éstos destinen recursos propios de sus escasos presupuestos para lograrlo, pueden producirse dos resultados: (i) un inadecuado ejercicio de la competencia, lo que genera riesgos para las personas y el ambiente; o, (ii) el fracaso del proceso de transferencia de competencias. Evidentemente, esta fórmula no

5 Ecuador. 2003. “Texto Unificado de Gestión Ambiental” (TULAS). Registro Oficial Edición Especial No. 2, 31 marzo, artículo 292.

6 Ecuador. 2003. “Texto Unificado de Gestión Ambiental” (TULAS). Registro Oficial Edición Especial No. 2, 31 marzo, artículo 293.

garantiza que exista una adecuada gestión ambiental descentralizada, tal y como fue concebida por los Constituyentes de Montecristi. Lo que podría provocar que los GAD sean objeto de acciones legales en su contra, como corresponsables del control ambiental, en base a lo expuesto en el Art. 397 de la Constitución de la República.

El ejercicio de la competencia ambiental del Gobierno central y los GAD provinciales en relación las actividades extractivas

Ahora bien, en el caso de las actividades extractivas, que han sido categorizadas como estratégicas por la propia Constitución, los principios generales de la autonomía y descentralización deben ser aplicados en concordancia con la legislación nacional aplicable a los sectores estratégicos, en los que el gobierno central se reserva la rectoría y potestad de definición del modelo de gestión⁷. En este sentido, el artículo 136 del COOTAD determina que en el caso de proyectos de carácter estratégico la emisión de la licencia ambiental será responsabilidad de la autoridad nacional ambiental. Esto quiere decir que los GAD provinciales, en cuya circunscripción territorial se lleven a cabo actividades extractivas, solo podrían ejercer concurrentemente el resto de facultades que conforman la competencia de gestión ambiental si completan el proceso de acreditación ante la autoridad ambiental nacional, descrito en el acápite anterior.

La Ley de Gestión Ambiental define la gestión ambiental como el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida⁸. Habiendo definido que los GAD provinciales no pueden ejercer las facultades de regulación, licenciamiento y control de las actividades extractivas por estar

7 Ecuador. 2008. "Constitución de la República del Ecuador". Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 111.

8 Ecuador. 2004. "Ley de Gestión Ambiental" (LGA). Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 septiembre, Glosario de Definiciones.

éstas reservadas a la competencia del MAE, el rol de los GAD provinciales debería centrarse, en nuestro criterio, en la promoción del desarrollo territorial sustentable, priorizando los derechos de sus habitantes, su identidad cultural y sus valores comunitarios. Para ello, es básico que los GAD provinciales ejerzan adecuadamente sus otras competencias, particularmente la de fomento agropecuario y productivo y la ejecución de obras en cuencas y micro cuencas, precautelando las vocaciones productivas territoriales y observando los principios de la interculturalidad y la plurinacionalidad.

Así mismo, es básico lograr la construcción de la gobernabilidad necesaria con los GAD de las circunscripciones territoriales aledañas y de otros niveles de gobierno, para fortalecer el ejercicio de sus competencias y velar por el adecuado desarrollo territorial en conjunto. Para ello, la herramienta que los GAD tienen a su disposición es la conformación de mancomunidades y consorcios, en los términos que dicta la Constitución y el COOTAD.

El rol de los GAD provinciales en relación con las actividades extractivas, petroleras y mineras es esencial para garantizar el desarrollo y ordenamiento territorial provincial. Por tanto, si le corresponde exclusivamente al MAE el control y seguimiento de las actividades extractivas, entonces a los GAD provinciales les correspondería vigilar que el MAE ejerza adecuadamente estas facultades. Esto, considerando que en un Estado descentralizado, son los gobiernos autónomos descentralizados los llamados a garantizar el desarrollo sustentable, equitativo, justo y solidario del territorio. Para lograrlo, los GAD provinciales podrían trabajar en la expedición de normativa local que determine el alcance de sus facultades en relación a sus competencias del desarrollo territorial local.

La pobre capacidad institucional de los GAD en territorios ricos en petróleo y minerales

Hemos establecido hasta aquí la importancia de que los GAD cuenten con suficientes recursos económicos para poder ejercer las competen-

cias que les asigna la Constitución, de forma eficiente y responsable. Así mismo, hemos concluido que la ausencia de tales recursos económicos es la principal limitante que impide que los GAD alcancen la capacidad operativa necesaria para asumir todas sus competencias. No obstante, se debe considerar que tanto la Constitución como el COOTAD establecen que los territorios en donde se llevan a cabo actividades extractivas son beneficiarios de recursos adicionales en calidad de compensación por el impacto de las actividades extractivas⁹. Aun así, ninguno de los GAD provinciales de la Amazonía, por ejemplo, ha logrado asumir la competencia ambiental. Por ello, es inevitable preguntarnos ¿por qué existe tal escasez de recursos en los GAD de la Amazonía ecuatoriana si la legislación nacional ordena la asignación de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables para el desarrollo territorial, cuya responsabilidad es de los GAD y del gobierno central?

Encontramos que el Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (en adelante, el “Reglamento”) condiciona la asignación de estos recursos económicos a la presentación de proyectos de pre inversión y de inversión, por parte de los GAD al Banco del Estado (BEDE), cuyos requisitos y trámites son establecidos por esta institución financiera. Es decir, solo pueden acceder a estos recursos aquellos GAD que tengan la capacidad institucional para diseñar y presentar los proyectos en los términos dispuestos por el BEDE. Adicionalmente, el artículo 8 del propio Reglamento prohíbe el uso de tales recursos para gasto corriente, por ejemplo en talento humano, limitando así la posibilidad de que los GAD aprovechen estos montos para financiar el fortalecimiento de su gestión operativa.

Si bien, estos condicionamiento se establecen para asegurar la correcta inversión de los recursos públicos, también constituyen una limi-

9 Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 274. Ecuador. 2010. “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” (COOTAD). Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 octubre, Título VI, Capítulo V.

tación al acceso de los GAD a tales recursos, pues en gran medida éstos no cuentan con la capacidad técnica y la experiencia para diseñar tales proyectos; en otras palabras, se está condicionando el ejercicio del derecho constitucional que tienen estos territorios a recibir tales recursos al cumplimiento de requisitos establecidos por una norma secundaria, en este caso un decreto ejecutivo.

Los obstáculos que enfrentan los GAD para acceder a los recursos de la actividad extractiva van incluso más allá pues al impedir que estos fondos se utilicen en gasto corriente se está impidiendo que los gobiernos locales vinculados con la actividad extractiva cuenten con suficientes recursos para instaurar las unidades técnicas requeridas para el ejercicio adecuado de sus competencias (ej. unidades de ambiente con todos los requisitos que establece el TULAS). Esta situación es aún más grave cuando hemos analizado que el CNC y el MAE han ordenado la descentralización de la competencia ambiental hacia los gobiernos provinciales, metropolitanos y municipales, sin contemplar la debida transferencia de recursos humanos, económicos y tecnológicos.

Por tanto, la única fuente de financiamiento con la que los GAD de las zonas de explotación petrolera y minera podrían contar para financiar sus unidades técnicas de ambiente sería el establecimiento de una tasa vinculada a la facultad de control ambiental¹⁰, que no gravaría a las empresas extractivas como sujetos pasivos pues éstas son controladas directamente por el MAE. En tal sentido, consideramos que los recursos que se puedan obtener del establecimiento de tal tasa ambiental no serían suficientes para costear las unidades ambientales dentro de los GAD provinciales en seis meses, como manda la Resolución del CNC, ni en algunos años.

Vale anotar que en el caso de la Amazonía, la principal actividad económica es la actividad extractiva. A la par, los mayores conflictos de sus ciudadanos se producen a causa de este sector estratégico. En la región amazónica ecuatoriana no existe un desarrollo empresarial distin-

10 Ecuador. 2015. "Resolución No. 0005-CNC-2014". Registro Oficial Tercer Suplemento No. 415, 13 enero, artículo 24.

to a la actividad extractiva que genere ingresos propios por impuestos por lo que al prohibirse que los GAD puedan utilizar estos recursos en otras actividades, se está limitando su accionar.

Considerando que el CONGOPE y el CNC son los llamados a apoyar el colosal y acelerado proceso de descentralización ambiental descrito en el primer acápite del presente documento, consideramos que una alternativa viable, por lo menos para las provincias en donde se lleva a cabo la explotación petrolera y minera, es que asistan a los GAD en la presentación de proyectos de fortalecimiento institucional al BEDE cuyos objetivos serían la capacitación continua a los funcionarios para la actualización de sus conocimientos, su tecnificación y especialización; la implementación de una estructura orgánica racional, eficiente y multidisciplinaria; el equipamiento tecnológico; y la ocupación de la mano de obra local. Los proyectos que cumplan con estas características podrían ser calificados como inversión y no como gasto corriente. Sin embargo, a la larga el financiamiento permanente que requieren las unidades técnicas ambientales deberá convertirse en gasto corriente. Ese gasto, a pesar de ser corriente, es fundamental para fortalecer la capacidad operativa de los GAD.

La distribución de los recursos de las actividades extractivas: ¿superposición o concurrencia de competencias?

La normativa nacional establece que los recursos económicos provenientes de la actividad extractiva serán invertidos por las siguientes instituciones:

- Gobiernos autónomos descentralizados – GAD
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico-ECORAE
- Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP.

Gobiernos autónomos descentralizados - GAD

El artículo 274 de la Constitución establece que los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley. Por su parte, el Capítulo V del Título VI del COOTAD regula las transferencias para compensar a los GAD donde se exploten o industrialicen recursos no renovables. Estas normas consagran el derecho a la compensación que tienen los territorios que soportan las actividades extractivas por los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales no renovables y la disminución del patrimonio nacional.

El propio COOTAD determina que las inversiones que se realicen con estos recursos deberán estar orientadas al desarrollo humano y la protección de la naturaleza y el ambiente. Así mismo determina que estas transferencias se financian con los recursos establecidos en las leyes sectoriales. Al respecto, las leyes que asignan recursos de las actividades extractivas a los GAD son (i) Ley de Hidrocarburos cuyo artículo 94 asigna el 12% de las utilidades hidrocarburíferas al Estado y a los GAD para proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas; (ii) Ley de Minería que determina en su artículo 93 que el 60% de las regalías mineras se destinarán para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales (y cuando el caso amerite, el 50% de aquellos a las instancias de gobiernos de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales); y, el artículo 40 que establece que el 3% de la venta de los minerales explotados bajo modalidad de contrato de prestación de servicios será destinado a la ejecución de proyectos de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales (y de ser el caso, a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas); y, (iii) Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales o Ley 010 que asigna directamente a los GAD un porcentaje del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazo-

nico que se compone de los ingresos provenientes del impuesto de USD \$1.00 por cada barril de petróleo que se extraiga de la región amazónica.

Los recursos que se asignan en virtud de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería se canalizan a través del BEDE, a través el proceso de presentación y aprobación de proyectos que ya se analizó en el presente documento. Estos recursos no son acumulables para el siguiente ejercicio presupuestario por lo que si no se logra la canalización a través del BEDE a tiempo pasan a formar parte del presupuesto general del Estado en el ejercicio fiscal inmediato posterior¹¹. En cambio, los recursos que se asignan a los GAD en virtud de la Ley 010 deben ser transferidos por el Banco Central a cada beneficiario durante los 10 primeros días de cada mes¹².

Si las asignaciones de los recursos adicionales para los GAD en las zonas de explotación petrolera y minera se realizaran conforme a los porcentajes que determinan las citadas leyes, el mandato constitucional quedaría satisfecho. Sin embargo, por la poca capacidad que tienen los GAD de presentar proyectos y gestionar los recursos que les corresponden a través del BEDE, en la práctica, los recursos adicionales que reciben por compensación de las actividades extractivas son muy limitados, lo que afecta directamente el desarrollo humano y territorial de estas zonas.

Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico - ECORAE

El ECORAE fue creado por la Ley 010 como una institución autónoma adscrita a la Presidencia de la República. Entre sus funciones se encuentra la determinación de los lineamientos generales del desarrollo sustentable y la ejecución del Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

11 Ecuador. 2012. “Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos”. Registro Oficial Suplemento No. 669, 9 mayo, artículo 7.

12 Ecuador. 2003. “Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales” (Ley 010). Registro Oficial No. 222,1 diciembre, artículo 3.

El Directorio del ECORAE está compuesto por:

- El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración o su delegado;
- El Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca o su delegado;
- Un representante de la Empresa de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR, designado por el Presidente Ejecutivo de la Empresa;
- Un prefecto provincial de la Región Amazónica, que deberá ser de distinta provincia de aquella a la que pertenece el Alcalde que represente a las municipalidades de la región;
- Un Alcalde elegido por el Consorcio de Municipios Amazónicos y que deberá ser de distinta provincia de aquella a la que represente el Prefecto Provincial de la región;
- Un representante de los centros agrícolas cantonales de la Región Amazónica;
- Un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas de la Región Amazónica; y,
- Un representante de las juntas parroquiales de la Región Amazónica designado por el Consorcio de Juntas Parroquiales Amazónicas¹³.

Como podemos observar el órgano directivo de esta institución incluye representantes nacionales, locales y de las nacionalidades indígenas, lo que en teoría debería resultar en una gestión institucional coordinada e incluyente. Sin embargo, la composición del Directorio del ECORAE no ha garantizado que los proyectos que ha llevado a cabo respondan a una planificación integral del desarrollo sustentable en la región amazónica. En este sentido, varios GAD han manifestado públicamente su desacuerdo con las acciones del ECORAE; particularmente,

13 Ecuador. 2003. “Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales” (Ley 010). Registro Oficial No. 222,1 diciembre, artículo 8.

algunos gobiernos parroquiales consideran que las inversiones que ha realizado el Instituto no generan un beneficio directo para la población rural de la Amazonía (Amazoniactual, 2015).

En la misma línea crítica a la gestión del ECORAE, el Presidente de la República ha anunciado para el año 2016 una reforma a la Ley 010 para lograr una distribución más justa de los recursos provenientes de la actividad petrolera. Según se ha anunciado, el objetivo de la reforma sería redistribuir los porcentajes de las rentas petroleras entre los diferentes beneficiarios, otorgando más recursos a los GAD (SECOM, 2015). Esta iniciativa cuenta con el apoyo de un importante número de autoridades locales amazónicas que se han comprometido a elaborar un proyecto de reforma legal, con la participación de los distintos niveles de gobierno (El Telégrafo, 2015).

Sin embargo, el anuncio del Presidente también tuvo un claro tinte político pues fue enfático en resaltar que existirán mayores beneficios económicos para los GAD que frontalmente hayan apoyado la explotación responsable de recursos no renovables. Así mismo, comentó que el ECORAE traspasará las obras que se encuentren ejecutando a manos de los GAD que apoyen la explotación petrolera y minera (SECOM, 2015).

Con esto, podemos evidenciar que la institucionalidad del ECORAE ha estado –y todavía está– influenciada por las necesidades políticas de los gobiernos de turno, lo que sin duda ha dificultado la consecución de sus objetivos por más de una década. Al evaluar los resultados del ECORAE es evidente que el impacto que ha logrado con la implementación de sus proyectos no cumple con las expectativas de los actores de la región amazónica. El desarrollo integral y sustentable de la región y el apoyo a las nacionalidades indígenas requiere una gestión más cercana al territorio, con acciones planificadas a partir de los objetivos de desarrollo local y que aborden las necesidades reales y urgentes de la población de la Amazonía y la naturaleza. En tal sentido, sería importante lograr el fortalecimiento de esta institución, determinando el alcance de sus competencias y estableciendo directrices claras que guíen sus inversiones, todo esto a través de un esfuerzo conjunto de los distintos niveles

de gobierno. No obstante, este fortalecimiento del ECORAE podría no ser compatible con las directrices políticas del gobierno central.

Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP

Retomando el tema de la naturaleza estratégica que tienen las actividades extractivas, podemos observar que la reserva establecida en la Constitución en favor del Gobierno central para que ejerza la rectoría exclusiva de este sector, se ha plasmado incluso en su institucionalidad. Tanto es así, que a más de contar con ministerios, secretarías y agencias nacionales de desarrollo y regulación de la actividad, también creó la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP.

Esta institución fue constituida en septiembre de 2011 y tiene por objeto planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos de sectores estratégicos¹⁴. Sin duda, capta nuestra atención que el decreto de creación de una empresa pública pueda asignar tan fácilmente todo el conjunto de competencias de los tres subniveles de gobierno a una institución del gobierno central, sin mencionar siquiera la obligación de coordinar sus acciones con los GAD. Al revisar la página web de Ecuador Estratégico EP tampoco encontramos mención alguna a la necesidad de esta coordinación, incluyendo lo dispuesto en su misión, su visión y sus objetivos estratégicos. En el mismo sentido, observamos que su Directorio está compuesto de la siguiente forma:

1. Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos o su delegado permanente quien lo presidirá;
2. El titular del Organismo Nacional de Planificación, o su delegado permanente; y,

14 Ecuador. 2011. “Decreto Ejecutivo de Creación 870”. Registro Oficial No. 534, 14 septiembre, artículo 2.

3. El Gerente General del Banco del Estado, en representación del Presidente de la República.

Como podemos ver, no se plantea la participación de un representante de los GAD en la toma de decisiones de la EP, a pesar de que esta empresa tiene la potestad de planificar el desarrollo local del territorio. Lo analizado nos genera preocupación y algunas dudas como ¿cuál es el alcance de los “sectores estratégicos”? y ¿abarca la definición de “sectores estratégicos” las competencias del desarrollo local, que están constitucionalmente asignadas a los GAD?

Entendemos que la interpretación que el gobierno central tiene sobre el tema, en base a la normativa secundaria¹⁵ y la institucionalidad que ha creado para el efecto, es que de hecho la “gestión de los recursos naturales no renovables” incluye las competencias del desarrollo local en los territorios de influencia de la explotación de tales recursos. Esta conclusión se basa en el artículo 2 del Reglamento que dispone que le ejecución de programas y proyectos de inversión social y desarrollo territorial donde se ejecutan los proyectos de los sectores estratégicos estará a cargo de Ecuador Estratégico EP.

El esquema de descentralización del Ecuador, previsto en nuestra Constitución, encarga a los gobiernos autónomos descentralizados el liderazgo del desarrollo local a través de las competencias exclusivas que les asigna. En definitiva, son los GAD los rectores del desarrollo local, al ser los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, a su visión, a sus necesidades y a sus problemáticas. Al respecto el PNUD considera

La descentralización del Estado consiste, esencialmente, en aproximar la gestión pública a la ciudadanía. La vigencia de las políticas de descentralización en el mundo actual se sustenta en la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática mediante el establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciu-

15 La normativa secundaria a la que nos referimos es: (i) Decreto Ejecutivo de Creación 870 (ii) Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Zonas de Influencia donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos.

dadanía y sus representantes. Pretenden también mejorar la calidad de la administración pública, ya que acercan la prestación de servicios públicos a las personas consumidoras y abren la participación de éstas a una permanente auditoría sobre la administración misma, que complementa a la que ejercen los órganos centrales del Estado. Se espera, además, que la descentralización contribuya a volver más eficiente al Estado disminuyendo gastos innecesarios que se generan como producto de la excesiva burocracia (PNUD, 2001).

En este sentido, es incomprensible que las autoridades de los GAD, elegidas directamente por la ciudadanía para que representen sus derechos, no tengan por lo menos un representante en el Directorio de la empresa pública nacional que pueda participar en la toma de decisiones sobre las intervenciones que se llevarán a cabo en el territorio.

En este punto debemos aclarar que el Reglamento contempla un mecanismo a través del cual los GAD formulan los proyectos que requieren en base a sus planes de desarrollo local y Ecuador Estratégico se encarga de su ejecución¹⁶. Se entendería que en estos casos si se produce la coordinación necesaria entre la empresa pública y los GAD por lo que no existiría una vulneración a las competencias exclusivas de estos últimos. Sin embargo, el artículo 12 del Reglamento faculta a Ecuador Estratégico a elaborar y ejecutar autónomamente sus planes de desarrollo territorial, lo que sí transgrede la jerarquía constitucional pues el Gobierno central no ostenta la competencia del desarrollo territorial por mandato de la Carta Magna mientras que los GAD sí.

Para corregir esta situación, se debería incorporar en el proceso de toma de decisiones de Ecuador Estratégico EP a los representantes de los GAD, garantizando que las intervenciones territoriales se realicen en coordinación y consenso. Y llevando la propuesta un paso más allá, Ecuador Estratégico debería responsabilizarse del fortalecimiento de las capa-

16 Ecuador. 2012. “Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos”. Registro Oficial Suplemento No. 669, 9 mayo, artículo 9.

ciudades de los GAD a través de la transferencia de conocimiento, dotándolos de las herramientas técnicas que les permitan asumir en el futuro la ejecución directa de proyectos de gran envergadura para los territorios.

La gran deuda: corregir las inequidades de los territorios que soportan las actividades extractivas

Como hemos mencionado a lo largo del documento, la planificación del uso de las rentas petroleras y mineras debe tomar en cuenta su naturaleza finita, por lo que su inversión debe ser eficiente y responsable. Los territorios que soportan la extracción de los recursos no renovables deben beneficiarse de inversiones que mejoren la calidad de vida de la población y que aporten al desarrollo sostenible. Las directrices que guíen este gasto deben velar por la construcción de un equilibrio social, teniendo en cuenta las características de los territorios urbanos, rurales y ancestrales, y tomando también en cuenta que éstos no son tan solo espacios o demarcaciones físicas; pues también abarcan las interrelaciones de los seres humanos, el medio ambiente, el patrimonio natural, el patrimonio cultural, la economía, entre otros (Paredes, 2004).

Al analizar la trayectoria de la actividad petrolera en la región nororiental ecuatoriana, se observa la ausencia de políticas y estrategias para un desarrollo territorial que busque un equilibrio social y mucho menos ambiental. Es obvio que la expansión petrolera se realizó sin consideraciones de ordenamiento, provocando serios desequilibrios en el ecosistema, en las relaciones sociales y productivas de la región (Vásconez y Figueroa, 2010: 5).

Las problemáticas sociales, ambientales, políticas y administrativas que se generan en un territorio en donde se llevan a cabo actividades extractivas conllevan una complejidad importante, por lo que deben abordarse integralmente a través de una adecuada coordinación de la población y todos los niveles de gobierno.

Tras la decisión del Gobierno nacional de incrementar la explotación de los recursos naturales no renovables tenemos la enorme responsabilidad de no seguir cometiendo los mismos errores que han

caracterizado históricamente a la explotación petrolera en nuestro país, siendo el caso Chevron-Texaco el peor ejemplo de irresponsabilidad y abuso al territorio ecuatoriano. Desde los inicios de la extracción de petróleo en la región nororiental de la Amazonía, el desarrollo territorial fue explosivo, vertiginoso, caótico y desordenado, con altos niveles de conflictividad y violencia (Vásconez y Figueroa, 2010: 6). Ahora, es una obligación de las autoridades y de toda la ciudadanía adoptar las medidas que permitan corregir tales impactos y que eviten, entre otros:

- Contaminación de las fuentes naturales de agua
- Pérdida de la cobertura vegetal
- Presión sobre áreas protegidas y bosques protectores
- Impactos negativos en la calidad ambiental y de la salud
- Crecimiento no planificado de las urbes amazónicas
- Inequidad social
- Inobservancia de los territorios de las nacionalidades indígenas
- Desplazamiento de comunidades locales
- Violencia y actividades ilícitas
- Falta de participación ciudadana en la planificación del desarrollo

La debilidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, que se ha analizado a lo largo de este artículo, en conjunto con la política nacional de expansión de la actividad extractiva y la ausencia de coordinación con los otros niveles de gobierno competentes, puede ser una fórmula para el fracaso, refiriéndonos a los objetivos de calidad de vida y desarrollo sostenible que buscamos para los territorios donde se explotan recursos naturales no renovables. Por ello, es básico que la inversión de los recursos provenientes de las actividades petroleras y mineras propenda a subsanar, por lo menos en parte, los efectos negativos que éstas generan.

En ese sentido, vemos que las inversiones en las siguientes áreas son fundamentales: Infraestructura hidrosanitaria (alcantarillado) y de agua potable; Sistema de salud; Educación manejo de desechos sólidos; Protección de los ecosistemas; Fomento productivo (agropecuario y tu-

rístico); Fomento cultural; Participación ciudadana; y Fortalecimiento institucional GAD.

Entre éstas destacamos la importancia de la infraestructura de alcantarillado y la provisión de agua potable, cuya cobertura debería alcanzar el 100% debido a la fuerte contaminación de los cuerpos de agua a causa a la explotación petrolera. El acceso a agua limpia es el factor más importante para incidir en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. De igual forma, destacamos la importancia del sistema de salud, principalmente por los altos índices de cáncer que se evidencian en la zona norte de la Amazonía por la contaminación petrolera. Este sistema de salud debe ser tanto preventivo como paliativo. Nos parece igualmente importante el fomento productivo pues es fundamental que los habitantes de la zona que no se encuentran involucrados con las actividades extractivas tengan alternativas dignas de subsistencia; esto es particularmente importante con las nacionalidades indígenas que principalmente se dedican a las actividades agropecuarias y al turismo comunitario. Las inversiones también deben priorizar los programas de fomento de la participación ciudadana pues al igual que las autoridades locales, los pobladores locales son quienes deben trazar las directrices del desarrollo local territorial y priorizar las inversiones que se requieran para alcanzar sus metas.

Por último, y en la misma línea de lo ya planteado en este documento, es prioritario que se invierta en el fortalecimiento institucional de los GAD para que éstos puedan asumir adecuadamente sus competencias y con ello garantizar un desarrollo territorial equitativo, justo y solidario.

Las inversiones descritas deberían realizarse por los GAD provinciales, municipales y parroquiales, en el marco de las competencias que le correspondan a cada una, siempre en coordinación con todos los actores del territorio.

Conclusiones

La importancia de lograr una descentralización efectiva, eficiente y real de la gestión ambiental radica en el conocimiento y cercanía que los gobiernos locales tienen con el territorio, sus comunidades, los pueblos, y sus ecosistemas. Se entiende que un control y seguimiento ambiental más cercano e inmediato puede –y debe– generar una protección más eficiente de los derechos ambientales y garantizar la conservación de la naturaleza y de un ambiente sano y sustentable. Bajo esta óptica, el gobierno central debería trazar un plan alcanzable que contemple el fortalecimiento de los GAD y que les permita asumir efectivamente la competencia ambiental.

La nefasta experiencia de Chevron-Exaco en la Amazonía ecuatoriana, y los daños que aún hoy los habitantes de la zona deben soportar, no se debe repetir con las actuales y futuras actividades extractivas. La expansión de la explotación petrolera y minera representa un importante riesgo ambiental y como hemos visto, las condiciones institucionales actuales no brindan las garantías necesarias para evitar violaciones similares a los derechos ciudadanos y de la naturaleza.

Tomando en cuenta la naturaleza finita de los recursos de las actividades de extracción, es fundamental que se planifique su inversión con el objetivo de dotar a los GAD de la capacidad operativa requerida para el adecuado ejercicio de sus competencias. Contar con gobiernos locales mejor preparados para fomentar el desarrollo territorial será una de las mejores herramientas con las que cuente el Estado de cara a un futuro económico aún incierto. Para ello, es necesario librarnos de la concepción “compensatoria” con la que se califica a la inversión de los recursos extractivos, pues ello ha ocasionado que las inversiones de los recursos de la explotación petrolera y minera solo sean concebidas como una suerte de disculpa a las personas y a la naturaleza por la generación de terribles daños, en lugar de permitir que estos recursos se aprovechen preparando a los territorios para una coexistencia más digna y justa con las actividades extractivas. Esta evolución conceptual y normativa es una de los retos

más importantes que enfrentamos en relación a la descentralización y el uso de los recursos de las actividades extractivas.

La correcta articulación y coordinación de las intervenciones entre los actores públicos y privados del desarrollo local es fundamental para defender los derechos del territorio. En tal sentido la concurrencia de competencias debe regirse por principios de coordinación, subsidiariedad, solidaridad, eficiencia y eficacia. Todo esto, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía, principalmente en actividades de seguimiento y vigilancia.

Referencias bibliográficas

Normativa

Constitución de la República del Ecuador.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
Ley de Hidrocarburos.
Ley de Minería.
Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales.
Ley de Gestión Ambiental.
Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos.
Decreto Ejecutivo de Creación 870 Ecuador Estratégico EP.
Texto Unificado de Legislación Ambiental.
Resolución No. 0005-CNC-2014.

Publicaciones

López A., Víctor (2008). Gobernanza, descentralización y gestión ambiental en el Ecuador. *Memoria de la Jornada Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación*. Quito: EcoCiencia.
Paredes, Percy J. (2004). Desarrollo local: Gestión, estrategia, elementos, características, dimensiones y agentes. *Vox Localis*. Lima.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-El Salvador (2001). “Desarrollo Local y Descentralización”. PNUD.

Vásconez, Sigrid e Isabela Figueroa (2010). La influencia de la actividad extractiva en el ordenamiento territorial: El caso de la Amazonía ecuatoriana. *Hablemos de Políticas No. 7*. Quito: Grupo FARO.

Notas de prensa

“Gobiernos de la Amazonía recibirán beneficios por su apoyo frontal a la explotación responsable de recursos”. 2015. Secretaría Nacional de Comunicación, 3 febrero. <http://www.comunicacion.gob.ec/gobiernos-de-la-amazonia-recibiran-beneficios-por-su-apoyo-frontal-a-la-explotacion-responsable-de-recursos/>

“Gobiernos parroquiales amazónicos piden la disolución del ECORAE”. 2015. AMAZONIACTUAL. <http://www.amazoniactual.com/inicio/pastaza/noticias/661-gobiernos-parroquiales-amazonicos-piden-la-disolucion-del-ecorae.html>

“Correa ordena a ECORAE que transfiera recursos a GAD Amazónicos”. 2015. El Telégrafo, 3 febrero. <http://www.amazoniactual.com/inicio/pastaza/noticias/661-gobiernos-parroquiales-amazonicos-piden-la-disolucion-del-ecorae.htm>